

# Commerce international et environnement

## L'organisation mondiale du commerce et les accords sur l'environnement

### Entretien avec Laurence Tubiana

Chargée de mission  
auprès du Premier Ministre

Propos recueillis par Béatrice Quenault

#### Global Chance

La mise en place d'une série d'accords multilatéraux sur l'environnement (AME) est susceptible de poser des problèmes par rapport à l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC). Est-ce que l'OMC a une légitimité en tant que cadre de négociation sur les problèmes d'environnement globaux ?

#### Laurence Tubiana

*Evidemment la réponse est non, il n'y a pas de raison que l'OMC ait une légitimité quelconque à statuer sur les questions d'environnement. D'ailleurs, la conviction générale est que les AME, lorsqu'ils existent, devraient remplir la fonction que d'autres instances internationales remplissent dans leurs domaines respectifs. Je pense, par exemple, aux questions des normes de travail à l'Organisation internationale du travail. Ces accords multilatéraux d'environnement sont censés définir des règles qui, en principe, ne devraient pas poser de problèmes à l'OMC pour les intégrer. C'est la position de principe que tout le monde partageait jusqu'à il y a trois ou quatre ans, pensant qu'il n'y aurait*

*pas de conflits majeurs avec l'OMC. D'ailleurs, jusqu'au début des années 90, la littérature sur le commerce et l'environnement ne s'intéressait pas beaucoup au domaine multilatéral. L'on faisait l'hypothèse implicite que le caractère multilatéral de ces accords garantissait le respect à la fois de la grande clause fondatrice de l'OMC qu'est la non discrimination et du principe du traitement national, en vertu desquels il doit y avoir absence de discrimination d'un pays par rapport à un autre dans l'échange et dans le traitement des produits nationaux par rapport aux produits étrangers.*

*Cela a été notamment le cas de l'accord sur l'ozone, sur les produits dangereux et les déchets toxiques, sur la faune et la flore sauvages menacées d'extinction, qui, bien que comportant tous des clauses commerciales restrictives, n'ont jamais suscité de conflits. Cette absence apparente de difficultés fondait à la fois les milieux commerciaux et les milieux environnementaux à penser que les conflits entre commerce et environnement vien-draient plutôt des politiques nationales environnementales. Ces dernières pouvaient effectivement, que ce soit par le biais de la fiscalité, ou par le biais des normes, des règles et techniques, créer des distorsions entre les produits nationaux et les produits étrangers. Aujourd'hui, on est beaucoup plus nuancé sur cette question, parce que, avec les deux négociations sur*

*l'effet de serre et la biodiversité, on s'est aperçu que les choses n'allaient pas être si simples.*

## ■ Global Chance

*Pourquoi les choses se sont-elles révélées plus complexes que prévu ?*

## ■ Laurence Tubiana

*Probablement, parce que les milieux commerciaux se sont émus de conventions environnementales qui touchaient à des domaines économiquement très importants. L'accord sur l'effet de serre ne concerne pas uniquement le secteur de l'énergie, mais affecte transversalement tout le secteur productif. De même, l'accord sur la biodiversité, bien que moins transversal, touche au secteur stratégique des biotechnologies. Face à cela, on a commencé à se dire qu'il n'était peut être pas aussi évident que les accords environnementaux soient le lieu naturel d'élaboration des normes environnementales et que l'OMC n'ait pas à s'en occuper. On se dirigeait ainsi vers des conflits d'instances. Quand on discute OGM ou production d'énergie, on n'est plus du tout sur des domaines marginaux du commerce international comme c'était le cas pour les précédents accords multilatéraux d'environnement. La première raison qui a donc suscité la question de savoir ce que l'OMC faisait en matière d'environnement et de regarder si les AME et l'OMC étaient compatibles avait trait à l'impor-*

*tance économique des domaines concernés.*

*L'autre raison est que, même si cette instance n'avait pas vocation à s'occuper d'environnement, il y a eu des conflits répétés à l'OMC qui ont porté sur des politiques environnementales domestiques. Je pense à l'interdiction de l'amiante dans les constructions en France, qui faisait courir le risque d'un conflit avec les canadiens. Ces derniers estimaient que si l'on était libre d'interdire l'amiante dans les constructions, il n'y avait aucune raison pour que l'on interdise l'importation d'amiante en provenance du Canada. De même, les normes de bruit sur les avions en Europe qui sont beaucoup plus basses que celles des constructeurs américains ont fait apparaître des distorsions de concurrence. Il y a eu aussi des aspects ressortissant davantage des questions d'environnement global. Ce fut notamment le cas lorsque les États-Unis ont décidé de bloquer les importations de crevettes en provenance d'Asie, parce qu'ils estimaient qu'il y avait des pêches colatérales impliquant les tortues, alors que ces dernières sont des espèces protégées au plan mondial. Ils ont donc jugé qu'ils avaient le droit de prendre cette mesure d'interdiction d'autant plus qu'il y avait eu une forte mobilisation de l'opinion publique américaine sur cette question. Un peu plus loin dans le temps, il y a eu également le*

*conflit des pêcheurs de thon au Mexique accusés de capturer trop de dauphins par leur système de pêche.*

*Petit à petit, on voit que l'on va vers des problèmes qui portent de moins en moins sur des questions de distorsion de concurrence avérées, mais davantage sur des questions plus complexes. Le problème est en effet de savoir quelle peut être la latitude d'un pays en matière de politique environnementale et si c'est bien le rôle des AME que de statuer sur des questions dont les conséquences sont importantes sur les échanges. À l'inverse, la question se pose également de savoir si l'OMC, par son système de jurisprudence, va avoir une légitimité à statuer là-dessus.*

## Global Chance

L'OMC et les AME représentent deux régimes distincts d'élaboration du droit international. Les dispositions des conventions internationales sur l'environnement pourraient-elles bénéficier d'un régime dérogatoire par rapport aux obligations de l'OMC ? Pourrait-on envisager une sorte de hiérarchisation des priorités ?

## Laurence Tubiana

*Là, vous allez beaucoup trop vite. Au préalable, il y a certaines étapes à franchir. Il faut, tout d'abord, revenir au problème tel qu'il s'est posé au départ. En théorie, il devrait y avoir des institutions qui définissent l'environnement et des institutions qui définissent la*

*règle commerciale et ce partage des domaines de compétence ne devrait pas poser de problème. Mais, en pratique, des problèmes se posent du fait que les AME ne disposent pas de leurs propres mécanismes de sanction, à la différence de l'OMC. À partir du moment où l'OMC s'est dotée, en 1994, de son propre organisme de règlement des différends chargé de sanctionner la non-conformité à l'égard des règles commerciales, un déséquilibre s'est instauré par rapport aux AME. Jusque-là, si on ne respectait pas une règle commerciale, on trouvait éventuellement un terrain d'entente avec le pays s'estimant lésé, sinon ce dernier prenait des mesures de rétorsion commerciale. Les conflits se déroulaient en dehors de tout cadre réglementaire obligatoire.*

*Désormais, un pays qui ne respecte pas ses obligations commerciales peut non seulement se voir opposer des rétorsions de la part du plaignant, mais encore se trouver en infraction par rapport à l'ensemble de l'accord dont il est signataire. Ce cadre réglementaire contraignant a donc beaucoup de force. On voit bien dans la négociation sur l'effet de serre, que c'est la mise en place d'un mécanisme de sanction qui, si l'on y arrive, permettra in fine d'assurer le respect du Protocole de Kyoto.*

## Global Chance

On s'est donc posé le problème de la hiérarchie parce qu'il y a eu un accord qui a été

déséquilibré par rapport aux autres. L'existence de ce mécanisme de sanction lui donnait forcément plus de force.

## Laurence Tubiana

*Oui, c'est tout à fait cela. Et, à partir de là, on s'est demandé si l'on devait considérer cette priorité dont bénéficient de facto les normes commerciales dans la hiérarchie des problèmes comme inévitable, ce qui signifiait dès lors qu'il fallait que l'OMC prenne en compte l'environnement, ou bien si le problème était, au contraire, de rétablir de l'équilibre entre les accords, et de trouver comment s'y prendre pour y parvenir. Vous voyez, on est encore très loin de l'idée d'un statut dérogatoire, d'une priorité dont les questions d'environnement pourraient bénéficier dans la hiérarchie des problèmes telle qu'elle existe actuellement. Du coup, tous les débats relatifs aux AME portent aujourd'hui sur ce problème de hiérarchie des normes environnementales.*

*C'est, il est vrai, un peu moins le cas dans le cadre du Protocole de Kyoto sur l'effet de serre puisqu'il ne comporte pas de mesures commerciales directes, mais ça l'a été en revanche davantage dans le cadre de la convention sur la biodiversité où, là, les atteintes aux questions commerciales étaient flagrantes, puisqu'il s'agissait de restreindre la circulation des organismes génétiquement modifiés. Il y avait d'ailleurs eu, à cet égard, d'autres précédents, avec*

notamment la signature des accords PIC et POC restreignant la circulation des produits dangereux (industriels et domestiques).

Lorsqu'il existait des réglementations nationales, la question se posait de savoir si l'on pouvait restreindre ou pas la circulation de ces produits. Dans la Convention de Bâle, il y a eu interdiction d'exporter les déchets toxiques. En revanche, pour les produits jugés dangereux au plan interne, il n'y a pas eu à l'heure actuelle d'interdiction de les exporter ou de les importer; pour ces produits, l'accord international ne stipule aucune interdiction, mais dispose simplement que lorsqu'on se livre à ce commerce, les pays qui importent doivent donner leur consentement, ce que l'on appelle le consentement préalable informé. Cela signifie que l'on ne peut pas considérer qu'un acte de commerce est naturel, sauf si le pays en a été informé au préalable et s'il a donné son accord de façon explicite, écrite.

Cela n'a l'air de rien, mais cette disposition est très contraignante pour l'exportateur puisque cela suppose qu'il prévienne l'importateur, qu'il lui fournisse des informations précises sur ce qu'il désire exporter, qu'il obtienne son accord par écrit, tout cela dans des délais serrés. À l'occasion de cet accord, il y a eu déjà une grosse bagarre entre les États-Unis et l'Union européenne qui, jusque-là,

ne s'était pas tellement rendue compte de l'enjeu. Parce que, y compris dans la Convention sur la biodiversité, le texte que l'on a signé était très défavorable à l'accord puisqu'il consacrait la supériorité de l'OMC.

Dans la Convention PIC et POC, on a commencé à se rendre compte que, les exportateurs américains étant extrêmement hostiles à l'idée de donner des informations sur les contenus de leurs exportations, ils se sont battus pour que toutes les clauses de cette convention soient soumises à la compatibilité avec les règles de l'OMC et qu'elles ne puissent pas y contrevenir.

Les Américains souhaitent donc qu'il y ait dans l'AME l'instauration d'une hiérarchie qui soit explicitement mentionnée. Toutefois, la formulation finalement adoptée déclarait, si je me souviens bien, que les deux instances devaient se soutenir mutuellement.

Et la grande bagarre à l'intérieur du Protocole de biosécurité qui oppose les États-Unis et le groupe de Miami à tous les autres pays porte essentiellement sur cette question de la hiérarchie, qui en est le sujet politique majeur, même si se greffent sur ce conflit d'autres sujets plus techniques.

À cause de ce problème de déséquilibre dans les pouvoirs et de l'accroissement du champ des AME, on s'aperçoit que, d'une espèce de situation non conflictuelle

apparente, l'on passe à un contexte largement conflictuel où certains pays seraient favorables à l'instauration d'une hiérarchie entérinant la supériorité des normes commerciales de l'OMC. À partir de là, il y a plusieurs solutions.

Soit on se dit que, de facto, on n'arrivera jamais à mettre en place un mécanisme de sanction au sein de chaque AME, ce qui revient à admettre qu'il faudra bien que l'OMC ait une sorte de cour de justice internationale économique en dernier ressort.

## Global Chance

Le problème, c'est que l'objectif est différent; la sanction porte alors sur l'environnement et non pas sur le commerce.

## Laurence Tubiana

C'est vrai, cela pose un vrai problème de conflit d'objectifs. On pourrait dire que l'OMC devrait non seulement sanctionner les manquements aux normes commerciales mais aussi prendre en compte les normes environnementales. Il n'en reste pas moins que l'on voit mal comment une instance qui est faite pour trancher sur les questions commerciales, même à supposer qu'elle se réfère lors de chaque jugement aux grandes conventions environnementales, puisse équilibrer les conflits d'objectifs.

## Global Chance

Surtout que dans les panels d'experts de l'OMC, il n'y a aucune obligation de solliciter l'avis des experts des organismes des Nations Unies compétents sur les questions environnementales.

## Laurence Tubiana

*Oui, mais sur ce point les choses pourraient aisément évoluer. On pourrait tout à fait imaginer de spécifier que, dans les attendus du jugement, leur avis soit pris en compte ou même d'inclure de tels experts dans les panels de l'OMC. Mais, le problème serait alors que le conflit d'objectifs deviendrait interne et que ce serait alors à l'OMC de le trancher. Si l'on reprend l'exemple du conflit entre les États-Unis et les asiatiques concernant les importations de crevettes dont les méthodes de pêche conduisaient à la capture des tortues, l'OMC a tranché dans le sens des asiatiques en disant la chose suivante : les tortues ont beau être une espèce protégée à l'échelle mondiale, on ne peut pas statuer sur la manière dont les biens (les crevettes) sont produits (méthode de pêche), donc les États-Unis ont tort. En tranchant en faveur des règles commerciales, l'OMC a donc de fait établi une hiérarchie des priorités.*

## Global Chance

Mais sur un problème tel que le changement climatique qui a une dimension d'embellée planétaire et qui menace

l'équilibre écologique de la planète, est-ce que l'on ne peut pas envisager que, au nom de la préservation du patrimoine commun de l'humanité, il y ait une hiérarchie qui se fasse en faveur de l'environnement ?

## Laurence Tubiana

*En ce qui concerne, par exemple, la préservation de la faune sauvage, en particulier pour les espèces menacées d'extinction comme les baleines, on a reconnu qu'il y avait une priorité des priorités qui était de ne pas y toucher puisque c'était un domaine de bien public international.*

*Il fallait donc que ce soit un domaine d'exception, de dérogation aux règles commerciales. Concernant l'effet de serre, on pourrait donc dire de la même manière qu'il serait souhaitable qu'il soit reconnu comme un domaine d'exception aux règles commerciales.*

*Mais le problème est une fois encore que, compte tenu de l'importance économique de ce dossier, cela reviendrait en quelque sorte à "vider" l'OMC, ce qui n'est pas le cas des baleines*

*Il faut bien comprendre que l'on ne peut pas tout sortir du domaine de compétence de l'OMC. C'est le même problème pour la biodiversité, qui touche à l'agroalimentaire, la chimie, la pharmacie, l'agriculture au travers des biotechnologies, des semences, des produits phytosanitaires...*

*Avec l'accord sur la biodiversité,*

*ce sont donc deux grands domaines stratégiques de compétence de l'OMC qui sont concernés, à savoir les questions de sécurité et de normes, régies entre autres par les accords sur les produits sanitaires et phytosanitaires, les obstacles techniques au commerce et les droits de propriété intellectuelle. On ne peut donc plus mettre de côté les questions d'environnement à l'OMC. D'ailleurs, à l'inverse, on s'aperçoit que, dans le cadre des accords environnementaux, on ne peut plus se contenter de mettre en place des réglementations, et l'on a donc de plus en plus recours à des instruments économiques.*

*Dans les deux types d'instances commerciales et environnementales, on est donc forcément en train de parler de la même chose, ce qui fait la difficulté de la question puisque l'on est obligé de penser la cohérence des instances entre elles. À partir du moment où l'on constate un important déséquilibre en faveur des premières, on ne peut pas jouer la carte de l'exception pour l'environnement, ce qui serait totalement irréaliste. L'on doit, en revanche, chercher à rééquilibrer le système de gouvernance internationale et à recrédibiliser les instances des Nations Unies qui jusque-là ont échoué à conduire en leur sein des négociations cohérentes.*

## Global Chance

Comment pourrait s'opérer cette redistribution des cartes à l'échelle globale ?

## Laurence Tubiana

*Une des pistes est celle qui consisterait à renforcer ces institutions et à expliciter la reconnaissance de la non-hiérarchie qu'il doit y avoir entre elles. Mais la question se pose alors de savoir comment les renforcer effectivement et comment aller vers une explicitation de la reconnaissance de cette non-hiérarchie. Une des voies possibles serait de doter les grandes conventions environnementales de moyens de pression, de mécanismes de sanction efficaces.*

## Global Chance

Cela reviendrait alors à déplacer la question de la hiérarchie sur les sanctions elles-mêmes.

## Laurence Tubiana

*Oui, mais en même temps cela amènerait certainement une saine concurrence entre les grandes instances internationales, et conduirait peut-être aussi à davantage de cohérence et de coopération entre elles. L'un des enjeux de la Convention climat est ainsi de mettre en place son propre mécanisme de sanction. Dans la mesure où l'on va développer des politiques et mesures et des mécanismes de flexibilité pour lutter contre l'effet de serre, si on ne met pas en place un tel mécanisme de sanction, on risque alors de tomber sous le coup de l'OMC. Cela passe par un processus d'apprentissage, qui suppose de bien réfléchir sur le type d'instruments que*

*l'on met en place pour anticiper sur les conflits susceptibles d'apparaître et sur les moyens de les trancher. Si on ne le fait pas, cela ne marchera jamais. En plus, qui va considérer que l'OMC a une légitimité in fine à trancher de tels conflits ? Cela n'est pas totalement irréaliste de parvenir à doter les conventions environnementales de leurs propres mécanismes de sanction, parce que l'OMC est bien consciente que si elle devait commencer à traiter tous les sujets et à trancher tous les conflits, elle courrait aussi le risque de se décrédibiliser elle-même.*

## Global Chance

Quels sont justement les principaux conflits susceptibles de se poser par rapport à l'OMC dans l'accord sur l'effet de serre ?

## Laurence Tubiana

*Sur l'effet de serre, la réponse n'est pas encore très claire. Il existe tout de même un éventail relativement large de mesures que l'on peut prendre sans qu'il y ait incompatibilité avec les règles de l'OMC et sans se heurter à un conflit explicite. Par exemple, sur la question des taxes aux frontières, il ne devrait pas y avoir de problèmes majeurs. En revanche, si on instaure des instruments étroitement liés aux subventions ou aux normes techniques, là le risque est important qu'ils soient considérés comme des facteurs de distorsion de concurrence ou comme des obstacles non*

*tarifaires au commerce et on sera très certainement confrontés à des conflits importants. Je ne vois pas très bien comment l'on pourrait éviter de tels conflits, sauf à mettre en balance le fait que ces mesures étaient nécessaires pour arriver au résultat sur lequel on s'était engagé au titre de l'accord sur l'effet de serre. Il faudra alors défendre l'idée que ces mesures étaient efficaces et proportionnées et qu'elles minimisaient les distorsions dans le commerce. Sur certains secteurs cela ne va pas être facile, mais dans le même temps, on voit bien que si l'on ne crée pas une incitation économique forte, les innovations risquent de rester dans les tiroirs alors qu'elles auraient des effets tout à fait majeurs pour nous aider à tenir nos engagements. Si l'on ne fait pas cela, on n'aboutira jamais, par exemple, au moteur d'un litre aux 100 kilomètres. Ce n'est pas avec la mise en place des seuls marchés de permis que l'on peut espérer tenir les engagements pris pour lutter contre les changements climatiques. D'où l'enjeu actuel, et ce sera ma conclusion, du renforcement des accords multilatéraux d'environnement par la mise en place de systèmes de sanctions.*